论清代知府制度

赵　秀　玲

知府制度作为清代地方行政制度的中间环节，是清代地方行政制度研究的重要内容。然而，数十年来，由于诸种原因，学术界对知府制度的研究，却极为冷漠。为此，笔者不揣鄙陋，试对清代知府制度作初步的探讨。

一、知府制度的渊源

知府是地方府级政权的长官，但知府与府的发展并非同步。后者早于前者，前者来源于后者。

中国地方行政区划以府命名，始于唐代，“隋以前，未有府之名。其以京都称府者，自唐始。”[①]唐代的府分三种：都督府、京都府与都护府。都督府为军区性质，都护府为少数民族区最高行政机构，此二者与后世的府无因缘关系，惟有“京府”，可视作后世府之源。唐代“京府”由皇帝所在及曾驻地之州升格而来。府的长官牧、尹并置或只置府尹，实际政务由府尹主持。府尹从三品，掌宣教化，岁行属县，观风俗，录四囚，恤孤寡。为地方“道”之下、“县”之上的中级行政官。由此可见，尽管府尹品级高于后世之知府，然其职掌基本相同。唐代的府在法律上与州平级，但地位高于州。

五代时，地方政制多沿唐规，无大变革。

宋代的府一级政权的长官，开始称“知府”。鉴于五代以来地方官多用武人，他们恃兵跋扈、不谙政事而祸国殃民的教训，宋太祖改以中央文臣出理地方事务。文臣出理府事者，称“知某府事”，简称“知府”。如带二品以上或带中书、枢密院、宣徽使之职衔则曰“判某府事”。宋代与“知府”平级的还有“知州”、“知军”、“知监”，而以“知府”地位最崇，且已有“知府”领“知州”事例。宋代“知府”职掌民政，与后世不同之处是：(一)、“知府”除本职外，尚有许多军政方面的兼职，如太原、延安两“知府”兼“经略安抚使、马步军都总管”等。(二)、“知府”有一定的人事自主权，有时尚可直辟僚属。[②](三)、“知府”权力具有分割性。朝廷特简“通判”官，制约“知府”，防止权势坐大，威胁中央。“知府”公事必须通判联署，方能生效。通判本身有行政工作，又负有监督知府的责任。这种集行政、监察于一身的制度，其结果必然背离统治者的初衷。原为加强对“知府”监视而设的“通判”，却演化为府官成为傀儡、地方行政失调的畸形状况。府级机构本来职任是承上接下，但事权不专，上下间的渠道难以畅通。有鉴于此，明朝开始确定以知府为一府的唯一正官、首长，通判仅为知府之辅佐官，任此职者，必须“以安静为事”，被视为“闲曹”。

西夏在兴庆、西平设府，号称东西京，长官为府尹，府尹为腹地地方最高行政机构。辽、金地方政制大体沿宋代，设道(路)、府(州)、县三级。辽代的府有“五京留守府”和“大蕃府”，前者设留守使兼府尹，后者设“知府事”。金仿辽制，设五京府与散府，以府尹为主要长官。元代地方大致分行省、路、府(州)、县四级。府的正官为府尹或知府。元代知府无实权，因其上设有蒙

古掌印官“达鲁花赤”，拥有裁夺、监临之权，是为长官。

严格意义上的知府制度确立于明代。除两京(北京、南京)所在之府长官为府尹外，其余诸府一律以知府为长官，知府成为省之下、州县之上的中级行政官，迄清代不改。明代改元代“路”为府，明代最盛时有府 159 个。所有府按纳粮多寡即按经济发展程度分为上、中、下三等：粮二十万石以上者为上府，知府秩从三品；二十万石以下者为中府，知府秩从四品。后皆为正四品。这种知府名称划一而等级有别的分类方法，为清代所借鉴。其次，明代开始确定以同知、通判为知府之佐贰辅助官，分掌清军、水利、巡捕、管粮、治农、屯田、牧马等具体事务。一府大政，决于知府。还设有推官，掌理刑名。经历司的经历，掌收发文移。知事，掌似经历。照磨所的照磨，掌磨勘卷宗。检校，负责检查文书效率。司狱司的司狱，负责鞫狱。税课司的大使，掌管税事。仓设大使，主管仓庾。儒学教授、训导，负责教诲生员。此外，还有医学正科、阴阳学正术、僧纲司都司、道纪司都纪等属官。明代改变了唐宋时代府下分曹办事的惯例，分吏、户、礼、兵、刑、工六房办事，置书吏、衙役等主管文书档案及杂物。另外，明代知府的任用也有规定，一般以大臣会推和吏部推举两种形式交替使用。但明代知府的来源无一定之规，上下品级流动幅度大。尚书、侍郎可出为知府，知府亦可入为尚书、侍郎。总的说来，明初知府制度贯彻较好，中期以后，诸帝大多昏惰，伴随着全国政治的腐败，知府制度也就脱离了正规，名存实亡了。

二、清代知府制度的建设

清代知府制度，是在吸取以往朝代府制的统治经验，尤其是在借鉴明代知府制度的基础上，建立和逐步完善的。

(一)清代知府的设置

清代地方政制沿明制，分省、府、县三级政权。与明代不同的是，清代知府之上级较明代繁多：明代知府的上司，为道、省二级长官；清代因明末中央临时派遣的“总督”和“巡抚”变为地方最高官，布、按两使成为其下属，故知府之上则有道员、两司使和督抚三层上司。另外，与府平级的，除了沿明制之直隶州知州外，还有直隶厅同知、通判。只是直隶州知州与直隶厅同知、通判的设置不似知府普遍，不如知府受重视和功能发挥之突出。

清代知府数额多于明代。《光绪会典》载全国有知府 188 人；《清史稿·职官三》载有 215 人。数量之大增乃是当时政治、经济、文化等发展的结果。其增加的途径有：(一)、明代之州大量升府。这些州或地当冲要，或经济事务繁多，而知州不足以控制。如雍正年间，天津直隶州因“五方杂处，事务繁多，办理不易”,[4]升为府等。(二)、明代卫所改为府。卫所为明代军事机构，不适宜清代统一和经济发展之需要，故雍正年间大量改为府治。如陕西省的榆林卫改为榆林府等。(三)、变土府知府为流府知府。土知府世袭其职，世居其地，带有严重的割据性，不利于中央集权。雍正时开展改土归流，派由中央任命的、有任期的流官实行统治，如云南东川土府改为东川府等。(四)新增之府。随着新地区的开发和新省分之建立而增设。如清末新疆建省，随增设府。

按行政学的理论，任何行政机构之设置，均应以施政需要为原则。清代改增之知府，或因地理位置重要，或因经济事务繁重，或因统治区域之拓宽，在当时来说基本是必要的。这些府的改增，大部分发生在雍、乾两朝，乃是由于当时正值清王朝的鼎盛期，行政系统的扩充，也

是伸张国势、强化控制，适应专制主义中央集权的需要。

(二)清代知府的分类

清代府分为特别府与普通府两种，前者长官称府尹，后者称知府。普通府知府又按不同的标准分为不同的类别，大致说来主要有：(一)首府知府与一般府知府。凡省会所在地之府知府称首府知府，如直隶省会在保定，保定府为首府，保定府知府即为首府知府。其它的皆为一般府知府。此种划分是以知府是否在省会为依据的。(二)最要(要、中、简)府知府。是将普通府知府按冲、繁、疲、难四项标准为依据划分的。冲，指地理位置重要；繁，指经济事务繁多，人口密，赋役重；疲，指民情疲玩；难，指民风强悍难治。凡合四项标准、或其中三项者，为最要府知府，或要府知府。如直隶天津府知府合四项标准，则为最要府知府等。合其中两项者为中府知府。合乎一项为简府知府等。凡省会所在地之府知府为最要府知府或要府知府。(三)烟瘴府知府。设于我国西南极边远地带之府知府。[5]如广西太平府知府即是。(四)苗疆府知府。指设于贵州、广西、云南、四川、广东、湖北等苗民区之府知府，如云南元江府知府即是。另外，还有土府知府，改土归流后，土知府已所剩无几了，这里从略。

按不同标准对知府进行分类，旨在根据其重要程度来加强控制和管理；按不同类别选拔不同层次的官员，以担任不同类型的知府官职。知府之分类往往是清代知府选用的依据。

(三)清代知府的职掌

清代知府为从四品官(乾隆十八年前为正四品)。“掌一府之政，统辖属县，宣理风化，平其赋役，听其狱讼，以教养万民。凡阖属吏，皆总领而稽核之”。[6]分言之：(一)、传达政令权。国家政令由知府直达于州县基层。(二)、委署州县权与考察僚属权。康熙六年定，“委署州县，宜专责成于知府，而行保举连坐之法”，也就是“令知府于所属，慎择贤能之吏，详呈督抚，严行考核，果堪称职，方准委用。倘有徇庇，将知府并劾”。[7]“大计”之年考察时，州县佐贰属官，令州县官开造贤否事实，申送知府填注考语，送上司查核。[8]州县官及府佐贰属官，亦由知府注考，送该管道官考核，布、按两司转呈督抚。[9]教官之考核专责知府，“由督抚、学政设立贤否总册，大计之年，知府造入详细考语于册内，备上司查核，如有舛错遗漏，罚俸一年。”[10])(三)、督征钱粮权与盘查钱粮权。州县征收钱粮，由知府督征。[11]地方绅衿抗欠，知县逐户开出名单报知府，由知府呈报督抚题参。盘查州县钱粮亦专责知府，如有不肖知府需索州县，许州县随时报司道督抚题参革职。[12](四)、维护社会治安权。地方发生自然灾害，知府应委员同州县覆勘，以作蠲免与救济之依据。[13]地方发生盗贼案，保长报知县，知县报知府，由知府转报督抚。户口清册，每季由保长报知县，知县岁终报知府，由知府转报布政司。[14](五)、司法审判权。清代地方司法审判分四级：县为第一审，审理笞杖案。府为第二审(有直辖地方的为第一审)监督县级审判机关，覆审其解来的徒罪案件，裁判民事上诉案，判决州县自理的上诉案。命、盗重案交按察司，按察司为第三审级。督抚为第四审。(六)、管理教育事务权。县试之童生，由知县造册送本管知府进行府考，以备学政的院考。此外，在雍正时，知府还一度有“密折言事”权。在交通、水利、农桑、旌表节礼等方面，知府亦有专责。

由此可见，知府对州县既有统辖、监督、稽核之权，亦有宣达政令权，故清人谓知府之职，在“总州县之成，而大吏倚以为治者也。”[15]

为保证知府完成上述职掌，清沿明制，亦设有同知、通判等佐贰官，及经历等属官。有些府，因所在地区特殊需要，还设有漕、茶马等房。另外，根据清代自省至州县各级行政官都有聘请幕友襄助工作的惯例，知府亦必聘有数量不同的幕友，以辅助他办理刑名、钱谷及案牍

工作。官幕关系非主从关系，而为主宾关系。

(四)知府的选任考迁

1. 知府的来源，主要有三种：

随时荐举。清初，顺治帝即以“知府乃吏治之本，若尽得其人，天下何患不治?”[17]下令在京各衙门满汉堂上官及在外督抚，各举才行兼优堪任知府一人，详开履历事迹具奏，吏部再加察议，奏请定夺，以备三十处知府之用。此令开启了清代荐举知府的先河，为其后所奉行。史载，乾隆朝“明荐、密保，更进迭用”，荐举有助于“通科目之旁，破资格之弊”，故为清代诸帝所重视。

京察一等，外放知府。外放之官主要为部院司官(郎中、员外郎、主事)，翰林官(编修、检讨、庶吉士)，科道官(给事中、御史)。外放办法是将京察一等(守廉、才长、政勤、年富力强，并称职者)人员带领引见，第一次圈出者，复引见一次，再圈出者始以知府记名外放。[20]如光绪二十一年，编修冯煦以京察一等，外放安徽凤阳府[21]。清制规定京察三等之官，“俱不准保送知府”，三等为操守廉正，勤于政事，但才具平庸者。由此可见，清统治者对知府的人选素质要求是很高的。

论俸截取或推升为知府。论俸截取，指吏部根据官吏领取俸禄之年限及科分名次之资格，核定截止日期以选用。京官外放，计俸年限各不相同：给事中、御史要俸满三年，郎中两年，以赀捐纳郎中官职的，试用期满后还要延长两年，如有以赀捐免试用郎中的，也应俸满三年，方能截取知府官职。[23]对截取人员有严格的要求，郎中自必才具谙练，系部中表现出色，平素所倚重者。违例保送者，要照失察例议处。如嘉庆时，吏、户二部堂官违例而受到议处，而奏参之御史李振祜则赏记录二次。[25]翰林院编修、检讨如“长于吏治”，六年俸满由院保送知府。[26]同知、直隶州知州三年俸满，可推升知府。后又有变通，如同知、知州果堪称职，可不拘年限。再如不得人，即于散州知州、知县内，择才优出众者保荐。[27]

当然，皇帝还可随时任用他认为需要的官员，不受任何法令限制。如道光十六年，翰林编修张集馨，被特简为山西朔平府知府[28]即是一例。不过，此种情况不常见。

总的说来，出任知府的官员，大致分为京官和外官，二者的比例，“由牧令起家者十之二、三，由部院外擢者十之七、八”。[29]

2. 知府的出身。出任知府之官，以正途出身为多。台湾学者李国祁等对70府4935名知府统计，正途占绝对优势，而正途中，又以进士为多，其次是举人。[30]

值得注意的是，清代规定，各省首府的知府，原则上要由正途出身。违例保送非正途，如所保者犯有贪酷劣迹，一经发觉，即将原保上司，降三级调用(私罪)。[31]其所以如此，乃因首府知府为一省头面人物，既要接受督抚之直接督派，又要应接四面八方的人事，故人选要求较严。

3. 对知府的任命。主要有请旨授、外补及吏授三种任命方式。

请旨授：具体办法是，每当缺出，由军机处分三单呈请皇帝简用。京察一等记名者为一单；候补知府得保军机处记名者为一单；部曹、科道俸满截取以知府用者为一单。三单并进，但用京察人员十常八、九。保荐记名者间放一、二，截取简放者绝少。[32]光绪二十五年，全国有请旨知府100个。[33]最要府知府和要府知府大多为请旨授。说明了清帝对重要府人事权的牢牢控制和对知府人选的慎重。

外补：分题补和调补两种。题补，指知府缺出时，由督抚奏请以应升之员补用。调补，则

由督抚在本省或近省现任知府内拣选调取补用。光绪二十五年，全国题调知府分别为16个和7个。“外补”知府大多是“要府”知府。因为督抚为一省大吏，比较熟悉属员才干及地方实情，由他们来调补要府知府，可因地制宜、量才使用之故。尤其是外补知府中，许多是烟瘴或苗疆府知府，由督抚来“取其原籍附近风土相宜者而用之，盖习其俗而知其情，为治倍易”。[34]

值得注意的是，按规定，首府知府皆要请旨简放，但因首府位重事繁，治理不易，故清廷又灵活变通，“各省首府缺出，督抚可于通省正途人员内拣选调补，所遗之缺，以某人补授，此人即称为遗缺府知府。紧要地方，亦可仿照首府之例。”[35]

另外，为避免官员任用时营私舞弊，又规定，拣调要缺知府人员，如系现任文武二品以上之兄弟子侄，均于折内声明请旨，实行亲属调任回避制。

吏部选授：吏部将入班轮选之候选、候补知府分为若干班次，遇部选缺出，各班轮流出人抽签选用。掣签时要经过九卿验看之程序。凡不合资格的，如出身不正，混冒籍贯，行为不端等，不准滥用。如乾隆四十五年，吏部按班将截取记名以简缺知府为用的刑部郎中赵开元拟选，经九卿验看，以其年衰力迈难胜知府任，仍留郎中之职。[39]光绪二十五年全国有选授知府55个。吏部选授大多为中、简缺知府，因吏部按资论俸选官，容易忽略官员才干，故对知府的任地要求稍差。

4. 知府的“谢恩请训”。因知府为州县之表率，统治者认为“如知府得其人，则能察吏以安民，于地方实有裨益”，故知府任命后，赴任前还要具折向皇帝谢恩，以备召见。皇帝利用召见之机，对上任知府劝诫训勉，并指出上任后的首要任务。如道光十六年五月张集馨被道光召见，皇帝告诫他上任后要对州县明查暗访，告知督抚。张立即叩首表示“谨遵圣训，无负生成”。[40]

请训时，还可使皇帝凭直觉考察知府之品能，以定去留。“于部选初授者，观其应对，以觇异日之政声；凡督抚保题者，询其任内治绩，所至地方情形，以征治行之优劣，其称职与否，莫朕洞鉴”。[41]如嘉庆曾召见广西思恩府知府金之忠，及新选湖北宜昌府知府卢浚，察看后，将二人按其能力对调任地。[42]皇帝还可将自己断定不了的人，令各省督抚随时试看奏请去留。[43]

请训还可使皇帝辨别荐举官之忠欺。[44]有助于加强对选举环节的控制。

5. 对知府的考核。清统治者对知府的考核十分严格。除“大计”之年知府应由督抚“注考”外，皇帝还下令督抚，对知府应随时甄别。雍正时，令督抚于知府中“循分供职，不能察吏而又无过犯可参者”，奏请暂留本任，仍于本省拣选保题引见，到任后，前任交待来京，以部属改用[45]。乾隆又屡令督抚，要秉公甄别知府，如有年老龙钟者，即勒令休致，或才具不胜知府之任，尚可内用部属，外用同知、通判等官者，亦分别具奏，与年老之员，一同送部引见请旨，“庶守令相因整理，而于吏治民生大有裨益”。[46]当时，广东惠州知府王苏，“虽诚谨可信，但才非练达，办事迟钝，”南雄知府梁弘勋，“虽黾勉供职，而短于才具，毫无展布，”[47]结果都降为同知。嘉庆亲政后，又以“知府为承上接下要职，严谕督抚考核”。[48]这种不定期考核，从考核的绩效看，应为较好的考核形式，它在某种程度上可避免定期考核中的形式主义，具有积极的意义。

由上述可见，清代对知府的人选要求是严格的。它要求担任知府官职的人，不仅要精力旺盛，勤于政事，更要具备为政能力。凡不符合此项条件的，一经发现，都要降级使用。

6. 知府的升迁。按《钦定吏部则例》规定，知府可升道员（正四品）与盐运使（从三品）。因道

员与知府品阶较近，故以升道员为常。但也有因品能兼优而超擢的。如康熙时，江苏江宁府知府陈鹏年，因清廉有为而擢按察使(正三品)[48]。雍正用人不拘成例，据笔者对《清世宗实录》统计，自雍正元年一至三月，就有5名知府擢按察使。以后历代均有超擢之例。但值得注意的是，清代知府很少有直升中央部院堂官的，这在一定程度上反映了清代人事制度循序渐进、按资递升的特点。

三、清朝知府制度的特点及其历史地位

综上所述，我认为清代知府制度具有以下特点：其一，有清一代，皇帝对作为清代地方行政制度中间环节的知府制度，始终非常关注。他们不断颁诏下谕，反复强调知府官职的重要性并认真督促知府制度的运行，这是清朝以前历代所未曾有过的。其二，清代知府的设置最为普遍。清统治者根据当时政治、经济、文化等方面的需要，不断升州为府，来加强对这些地区的控制与管理，较之以往朝代只根据政治的特殊需要，如将皇帝所在之州改为府等，具有科学性。其三，清朝以前，府尹或知府的任用、考迁等，均无定制，人事任免反复无常，缺乏严格的标准；清代，知府的人事任免已制度化，在此基础上又有灵活变通，以使人地相宜。清代是知府人事法规最完备的时期。其四，清代知府制度在清代地方行政系统中居于举足轻重的地位，清代嘉庆朝两广总督蒋攸铦曾说清代"外官莫要于知府"[50]。可见，他对清代知府的地位是有着明确认识的。

我们知道，任何一项政治制度的内容，都包括机构的设置与运行机制两个方面。在封建时代，如果说，行政法规之优劣直接取决于最高统治者决策之得失的话，那么，制度运行后的功效与弊端，则直接取决于"人治"政治下官吏的清明或腐败，即素质。我国是个地阔人多、民族复杂的大国。历代统治者为更好地统治这个国家，在机构设置上均费尽心机。关于地方政制的设计，表现得尤为突出。为管理便利，历代将政区分为二级或三级不等。这里牵涉到一个行政机构的管理幅度问题。根据行政学的原理，一个行政机构的管理幅度不宜太大，过大则有指挥控制不灵之虞。清代，地方最高行政长官为督抚，若每个督抚直辖百余州县，是很困难的，"督抚为省大吏，统辖全省，属官多至数百十员，察核贤否，自难人人确当"。[51]雍正帝认为设知府一级，即可解决督抚辖区大、管理不便的困难，"一府所属，其多者不过十余州县，耳目易于周知，如能与督抚同心协力，则举劾悉当，吏治自然肃清"。[52]嘉庆年间，两广总督蒋攸铦亦认为清代地方设府一级是必要的，他说："去民较近，察吏最亲，承上达下，以佐督抚耳目之不逮，则道府之任更专，而知府为尤要"。[53]概括起来，主要有两点：

首先，知府是沟通督抚与州县信息的桥梁。在一个行政系统中，行政管理工作是一个不间断的流通过程，包括人、财、物的物流过程和信息的产生、传递和处理过程。对比物流，信息流更为重要。如果信息传递不及时，不准确，整个物流就会梗阻，导致工作失误。因此，要发挥机构的有效性，在很大程度上取决于信息流的及时和准确。清代，省与州县一般相距很远，上下与各地信息，如靠"驿递"，则比较缓慢。而知府之设，则相对缩短了督抚与州县间的距离。表现在：(一)、可避免事无巨细呈报督抚，一定权限之内的事案，知府不必上报即可自行处理，因为知府与州县最近，州县呈报知府，既可缩短空间距离，又可提高时效。有时州县发生的事，甚至不需州县上报，知府即可知悉，适时采取措施。如张集馨任山西朔平府知府后，任地县遭荒歉，尸首遍野，不堪入目。张集馨随即令各县掩埋(《道咸宦海见闻录》)。(二)、知

府了解实情呈报督抚，及时反映和请示，可避免由州县辗转上报督抚，造成时间上的耽搁。如康熙时江苏苏州府知府陈鹏年，在任期间发生灾荒，疫病流行。他周历属村，奏请赈贷，全活甚众。[36]（三）、州县信息呈报知府，经知府就近核实，再报督抚，也有助于督抚掌握更全面的情况，作出较正确的判断。

其次，知府一级的设置，还有助于协调督抚与州县两级权力的正常实施。地方行政只有两级，二者权力行使就有困难。对督抚来说，若集各县事务于一身，疲于各省一般性的事务，则会影响其宏观控制之职能。如各县有事案不上报，又易造成督抚对州县的失控；对州县来说，如直隶于督抚，凡事疲于往来呈报，又不能得到及时的答复，也影响州县权力的实施。知府之设，则可解决二级的困难。在考察吏治方面，知府充当督抚的耳目，如张集馨在位期间，随时呈报督抚其属内官吏的优劣。道光时江西抚州知府刘体重任内亦于“属吏不职，参劾无徇”，[37]得上司的赏识。知府在考察吏治方面的成效为清末政治家彭玉麟所肯定，他认为，“从前承平之时，朝廷视知府甚重，京察一等，得外放知府，于属吏之黜陟，得操其权，颇得上下相维之本意”。[38]在清理刑名方面，“知府尤为上下关键”，徒刑以下的大小案件，经过知府的处理和过滤，可为督抚臬司集中精力妥善办理大案要案提供必要的条件。如乾隆时，湖北襄阳府知府谢仲坃“长于折狱，大吏倚重，历奉檄鞫狱二百余，多所平反”，[39]即是证明。此外，在维护社会治安、发展经济、振兴地方教育等方面，知府一级都为协调上下两级权力的实施，起过不容忽视不可替代的作用。无此层级或不重视此一层级，上下间权力行使则会发生故障，如清末“知府之权轻矣，各州县之于司道督抚分位悬殊，情事杆格，其中贻误，实非所浅”。故彭玉麟呼吁“欲辩州县之贤否，必专责于知府”，[40]认为抓住对知府的督责与合理使用，有助于澄清吏治和推行政令，这是不无道理的。

当然，知府制度作为整个官僚制度的一个有机组成部分，它也是不能自外于整个官僚制度的，因此，官僚制度本身所固有的弊端，在知府制度上也有明显的反映。有清一代，知府的腐败也大量存在，知府制度的日趋败坏也是不可否认的事实。有的知府收受贿赂，视为当然，如当下属新到任，知府要收“到任规”，知府生辰、节日，必受下属厚礼。[41]有的知府对属僚和百姓敲骨吸髓，横加勒索，或借故敲诈，私了案件。如乾隆时，山西泽州府知府朱樟得知布商马士全漏报布税，即差衙役敲诈银一千四百两，然后向凤山县讲情，将马释放[42]等。还有的知府，同时也是“官倒”。如乾隆时，署河南知府刘崇元，利用市场布价昂贵之际，贱买贵卖，以获重利[43]。其它诸如媚上压下，昏愦无能者，更是不乏其例。知府的腐败，对清代地方吏治也造成了极为恶劣的影响。它造成了上下两级间关系的隔膜，[44]妨碍信息的正常流通；造成知府对州县官的失控，加剧了州县吏治的腐败。“近闻州县火耗加增，罔知顾忌，以小民之脂膏，饱贪吏之谿壑，由尔不能却金于暮夜，又安能禁属吏之滥征乎？”[45] 更有甚者，知府之腐败，还直接导致社会动荡，如康熙末年朱一贵起义，乃系“知府王珍税敛苛虐，滥捕结会及私伐山木之民二百余，淫刑以逞”[46]而引起的。

总而言之，知府制度对清代地方行政制度的运行，乃至对整个清朝统治都发挥过重要作用，同时也内蕴着严重的垢污。它既连结着督抚与州县，也贯穿着上下级间的腐败。

---

①《钦定历代职官表》卷53.

②《宋史》卷298，《司马池传》。

③陈宏谋辑:《从政遗规》(上),“启新吾明职”。

④⑥⑯㊴㊺㊿51 52 57席裕福辑:《皇朝政典类纂》,卷 246,职官。

⑤《清会典·兵部·五刑充军》。

⑦、㊶《清朝文献通考》,卷 55,选举 9;举官 5。

⑧、⑨、㉒、㊲《钦定大清会典事例》,卷 80;卷 69;卷 59。

⑩、㉓、㉛《钦定吏部则例》,卷 30;卷 3;卷 4。

⑪清代还有直辖地方的府,如贵州省的贵阳府、安顺府、平越府、都匀府、镇远府、思南府、铜仁府,无附郭县(和府同驻一地之县),知府有征粮之责。

⑫、⑬《钦定大清会典》,卷 80。

⑭《皇朝掌故汇编》内编,卷 53。

⑮㊽《清史稿》,卷 116,职官 3。

⑰《明清史料》丙编,第 4 本,页 368。

⑱王庆云:《石渠余记》,“纪荐举”。

⑲、㉙、㊿、53、64、㉞贺长龄编:《皇朝经世文编》,卷 13,陆世仪奏;蒋攸铦疏;任源祥疏。

⑳崇彝:《《道咸以来朝野杂记》,页 41。

㉑、㊾、54、55、58《清史稿》,卷 450,冯煦传;列传 266,于成龙传;列传 264,陈鹏年传;列传 265,刘体重传;列传 263,谢仲坃传。

㉔、㊻《清高宗圣训》,卷 32。乾隆 12 年 7 月谕;页 536。

㉕、㊷《清仁宗圣训》,卷 29;卷 31。

㉖《光绪会典》卷 70。

㉗《宫中档乾隆朝奏折》,第 4 辑,乾隆 18 年 3 月 18 日谕。

㉘㊵张集馨:《道咸宦海见闻录》。

㉚(台湾)李国祁等:《清代基层地方官人事嬗递现象分析》总论。

㉜胡思敬:《国闻备乘》。

㉝㉟《钦定大清会典》一百卷,卷 8。以下各统计同注。

㊱故宫档案:吏部选调,卷 28。

㊳(台湾)军机处档院字第 2705 箱。

㊸、㊼同㉗书,乾隆 42 年正月 7 日裴宗仁折,第 37 辑;第 6 辑,页 269。

㊹王先谦续修:《嘉庆朝东华录》,卷 1。

56 59朱寿朋:《光绪朝东华录》,光绪元年 5 月,彭玉麟奏。

60《官场现形记》(下),页 720。

61《朱批谕旨》,页 458。

62故宫档案:刑科题本,贪污,267 卷,乾隆 6 年 12 月 10 日。

63故宫档案:吏科题本,纠参处分,16 包,卷 3,孙嘉淦折,乾隆 5 年闰 6 月。

65《清世宗世录》,雍正元年上谕。

66魏源:《圣武记》,“康熙重定台湾记”。